



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2021
COM(2021) 530 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**i syfte att få situationen med ett alltför stort offentligt underskott i Rumänien att
upphöra**

{SWD(2021) 530 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

i syfte att få situationen med ett alltför stort offentligt underskott i Rumänien att upphöra

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 126.7, med beaktande av kommissionens rekommendation, och av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (fördraget) ska medlemsstaterna undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser.
- (2) Stabilitets- och tillväxtpakten syftar till att genom sunda offentliga finanser stärka förutsättningarna för prisstabilitet och en stark hållbar tillväxt som kan bidra till ökad sysselsättning.
- (3) Efter en rekommendation från kommissionen av den 4 mars 2020¹ med anledning av det alltför stora underskott som förväntades 2019 beslutade rådet den 3 april 2020 i enlighet med artikel 126.6 i fördraget att det förelåg ett alltför stort underskott i Rumänien² och utfärdade en rekommendation om att det alltför stora underskottet skulle korrigeras senast 2022³ i enlighet med artikel 126.7 i EUF-fördraget och artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 1467/97⁴.
- (4) Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten⁵. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97⁶ och artiklarna 3.5 och 5.2 i förordning (EG) nr 1467/97, underlättar samordningen av budgetpolitiken vid en allvarlig konjunkturnedgång. I sitt meddelande förde kommissionen fram sin bedömning att villkoren för aktivering av den allmänna undantagsklausulen var uppfyllda i och med den allvarliga konjunkturnedgången till följd av covid-19-pandemin. Den 23 mars 2020 anslöt sig medlemsstaternas finansministrar till kommissionens bedömning.
- (5) Den 15 september 2020 lämnade Rumänien in en rapport om de åtgärder som vidtagits till följd av rådets rekommendation av den 3 april 2020. Denna rapport visade att de

¹ COM/2020/91 final.

² EGT L 110, 8.4.2020, s. 58.

³ EGT C 116, 8.4.2020, s. 1.

⁴ Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 2.8.1997, s. 6).

⁵ COM/2020/123 final.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken (EUT L 209, 2.8.1997, s. 1).

offentliga finanserna försämrats kraftigt under 2020, främst på grund av covid-19-pandemin.

- (6) Den 18 november 2020 antog kommissionen ett meddelande om den finanspolitiska situationen i Rumänien⁷. Med tanke på den fortsatt ovanligt stora osäkerhet som covid-19-pandemin gett upphov till och dess exceptionella makroekonomiska och offentligfinansiella effekter ansåg kommissionen att det under rådande omständigheter inte var möjligt att vidta några ytterligare åtgärder inom ramen för det förfarande vid alltför stora underskott som inletts avseende Rumänien. Framför allt innebar den ovanligt stora osäkerhet som bland annat påverkar utformningen av en trovärdig utvecklingsbana för finanspolitiken att kommissionen i det skedet inte kunde lägga fram en rekommendation till rådets rekommendation enligt artikel 126.7 i fördraget. Kommissionen gjorde klart att en ny bedömning skulle göras av Rumäniens budgetsituation våren 2021 med utgångspunkt i utfallsdata för 2020, budgeten för 2021 samt kommissionens vårprognos 2021 och att nya åtgärder inom ramen för underskottsförfarandet om lämpligt skulle föreslås som tar hänsyn till att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer fortsätter att tillämpas under 2021.
- (7) Den 3 mars 2021 antog kommissionen ett meddelande med ytterligare politisk vägledning för att underlätta samordningen av finanspolitiken och utformningen av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram⁸. I meddelandet av den 3 mars 2021 gjorde kommissionen klart att den ansåg att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning där nivån på den ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019) skulle vara det viktigaste kvantitativa kriteriet. Den 2 juni 2021 antog kommissionen ett meddelande om samordning av den ekonomiska politiken under 2021⁹. Enligt detta meddelande kommer stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul fortsätta att tillämpas under 2022 och förväntas bli avaktiverad från och med 2023.
- (8) Enligt en uppdatering av kommissionens *Debt Sustainability Monitor 2020* som tar hänsyn till kommissionens vårprognos 2021, är riskerna för hållbarheten i Rumäniens offentliga finanser på medellång och lång sikt fortfarande höga. Dessa risker måste hanteras genom en lämplig finanspolitisk plan på medellång sikt samt strukturella åtgärder.
- (9) Med tanke på den djupa nedgång i den ekonomiska aktiviteten som är en följd av covid-19-pandemin och vikten av att finanspolitiken därför stöttar en återhämtning under 2021 och 2022, utgör rådets rekommendation av den 3 april 2020 inte längre en relevant utgångspunkt för finanspolitisk vägledning för Rumänien.
- (10) Enligt artikel 3.5 sista meningen i förordning (EG) nr 1467/97 får rådet, på kommissionens rekommendation, besluta att anta en reviderad rekommendation enligt artikel 126.7 i fördraget i händelse av en allvarlig konjunkturedgång i euroområdet eller i unionen som helhet, förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt.
- (11) I enlighet med artikel 126.7 i fördraget och artikel 3 i förordning (EG) nr 1467/97 ska rådet utfärda en rekommendation till den berörda medlemsstaten med en tidsfrist inom

⁷ COM/2020/752 final.

⁸ COM/2021/105 final.

⁹ Kommissionens meddelande om samordning av den ekonomiska politiken under 2021: få bukt med covid-19, stödja återhämtningen och modernisera ekonomin, Bryssel, 2.6.2021, COM (2021) 500.

vilken det alltför stora underskottet måste korrigeras. I rekommendationen ska fastställas en tidsfrist på högst sex månader, inom vilken den berörda medlemsstaten måste vidta effektiva åtgärder för att korrigera det alltför stora underskottet, och denna tidsfrist kan förkortas till tre månader om situationen är allvarlig. I en rekommendation om korrigering av ett alltför stort underskott ska rådet vidare begära att årliga budgetmål uppnås, som enligt rekommendationens underliggande prognos som ett riktmärke motsvarar en årlig minsta förbättring av det strukturella saldot, dvs. det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, på minst 0,5 % av bruttonationalprodukten (BNP).

- (12) Rumäniens BNP i fasta priser minskade med 3,9 % under 2020. Enligt kommissionens vårprognos 2021 kommer den reala tillväxten i BNP stiga till 5,1 % 2021 och 4,9 % 2022. Den privata konsumtionen förväntas återhämta sig i takt med att vaccinationskampanjerna fortskrider och reglerna om social distansering så småningom avskaffas, samtidigt som även löneökningstakten förväntas vara fortsatt robust. Infasningen av projekt som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen kommer att ge ny draghjälp åt investeringstakten. Bidraget från nettoexporten, dvs. export minus import, förväntas vara fortsatt negativt under prognosperioden, eftersom återhämtningen i den privata konsumtionen och ökade investeringar förväntas stimulera importen. Exportutvecklingen förväntas få draghjälp av återhämtningen i den externa efterfrågan, men vara mindre dynamisk än importutvecklingen. Riskerna i tillväxtprognosen är balanserade. En trovärdig finanspolitisk strategi på medellång sikt kan å ena sidan skingra oron över de offentliga finansernas hållbarhet, i synnerhet om den kombineras med ambitiösa reformer (bland annat reformerna i återhämtnings- och resiliensplanen). Detta skulle bidra till att korrigera Rumäniens makroekonomiska obalanser, minska riskerna för den finansiella stabiliteten och bidra till hållbar tillväxt genom att bland annat förbättra investeringsklimatet. Å andra sidan kan osäkerhet när det gäller regeringens politik och förseningar eller ineffektivitet i genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen få negativa förtroendeeffekter.
- (13) Den 2 mars 2021 antog det rumänska parlamentet Rumäniens budget för 2021 och en medelsiktig finanspolitisk strategi. Den finanspolitiska strategin, och även information om fördelningen mellan icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd och lån från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF), har beaktats i det konvergensprogram 2021 som lämnades till kommissionen den 5 maj 2021. Från ett offentligt underskott på 9,2 % av BNP 2020 siktar konvergensprogrammet på att det offentliga underskottet ska ligga på under 3 % av BNP 2024, vilket ska uppnås i följande steg: 8,0 % av BNP 2021, 6,2 % av BNP 2022, 4,4 % av BNP 2023 och 2,9 % av BNP 2024. Den finanspolitiska anpassning som beskrivs i konvergensprogrammet är huvudsakligen utgiftsbaserad. Utgiftsbegränsningar (minskning i procent av BNP) planeras i synnerhet vad gäller löner inom den offentliga sektorn (minskning med 1.4 procentenheter mellan 2022 och 2024) och sociala transfereringar (minskning med 0.9 procentenheter mellan 2022 och 2024).
- (14) I kommissionens vårprognos 2021, vars horisont förlängts till 2024, beräknas det offentliga underskottet uppgå till 8,0 % av BNP 2021, 7,1 % 2022 och 6,8 % 2023 och 2024. Prognosen tar hänsyn till utgifter som finansieras genom bidrag och lån från RRF, såsom de redovisas i det rumänska konvergensprogrammet och i annan information som lämnats av de rumänska myndigheterna. Den minskning av det samlade offentliga underskottet som kommissionen förutser har främst att göra med det gradvisa avskaffandet av de krisåtgärder som antagits till följd av covid-19-pandemin, ökade inkomster i samband med den förväntade ekonomiska

återhämtningen och det tillkommande positiva inflytandet av investeringar och reformer som finansieras genom RRF. Den rumänska regeringen har dessutom beslutat frysa offentliganställdas löner under 2021 och 2022 samt senarelägga höjningarna av pensioner 2021 och därefter höja dem måttligt 2022, vilket bidrar till ljusare utsikter jämfört med kommissionens höstprognos 2020. Dessa ändringar har redan antagits i lag. Regeringen planerar anta en ny pensionslagstiftning som ska hålla pensionsutgifterna i procent av BNP i stort sett stabila. Att underskottet är högre i kommissionens vårprognos 2021 jämfört med Rumäniens konvergensprogram beror på att den planerade konsolideringen i programmet inte helt bygger på antagna, eller ännu trovärdigt aviserade, åtgärder och därför inte kunde beaktas i kommissionens prognos. Kommissionen beräknar att det strukturella underskottet kommer att förbättras med 0,7 procentenheter av BNP 2021, 0,5 procentenheter av BNP 2022 och försämrats med 0,1 procentenhet av BNP 2023 och 0,4 procentenheter av BNP 2024.

- (15) Den offentliga skulden uppgick till 34,7 % av BNP i slutet av 2018, 35,3 % av BNP i slutet av 2019 och 47,3 % av BNP i slutet av 2020. Enligt kommissionens vårprognos 2021 kommer den öka till 49,7 % av BNP i slutet av 2021, 52,7 % av BNP i slutet av 2022 och 59,5 % av BNP i slutet av 2024 och därmed för första gången närma sig fördragets referensvärde på 60 % av BNP utan ytterligare korrigerande åtgärder än de som redan antagits eller aviserats på ett trovärdigt sätt.
- (16) Analysen av skuldhållbarheten på medellång till lång sikt, som uppdaterades efter kommissionens vårprognos 2021, bekräftar att riskerna för hållbarheten är höga på medellång sikt. Enligt en tioårig grundprognos skulle den offentliga skuldkvoten fortsätta att stiga under prognosperioden till nära 90 % av BNP. Riskerna för skuldhållbarheten beror på stora underskott i de offentliga finanserna, åldrandekostnader och skuldutvecklingens känslighet för makrofinansiella chocker. Den främsta orsaken till riskerna för skuldhållbarheten är de pensionshöjningar som lagstiftades sommaren 2019, men som tills vidare har skjutits upp till slutet av 2022. Skuldens struktur, som kännetecknas av att en stor andel är i utländsk valuta och att en väsentlig andel ägs av utlänningar, spår på riskerna för skuldhållbarheten, även om interventioner av Rumäniens centralbank på andrahandsmarknaden bidrog till att hålla kostnaderna för den offentliga upplåningen på gynnsamma nivåer under 2020. Det finns dessutom risker kopplade till de ansvarsförbindelser som härrör från statliga garantier (på 1,4 % av BNP) som beviljats företag och egenföretagare under covid-19-krisen. Bruttofinansieringsbehoven beräknas öka. Omvänt gäller att reformer och investeringar inom ramen för Next Generation EU, förutsatt att de verkligen genomförs, förväntas ha en positiv inverkan på BNP-tillväxten de närmaste åren och därigenom bidra till en hållbar skuldsättning.
- (17) Enligt artikel 3.4 i förordning (EG) nr 1467/97 ska korrigeringen av det alltför stora underskottet slutföras under det år som följer på det år då det fastställdes, om inte särskilda omständigheter föreligger. Anpassningsbanan bör fastställas i enlighet med förordning (EG) nr 1467/97, varvid hänsyn ska tas till medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge.
- (18) Sådana särskilda omständigheter föreligger för närvarande i Rumänien. Om Rumänien beviljas ytterligare ett år, vilket skulle vara i linje med den regel som fastställs i artikel 3.4 i förordning (EG) nr 1467/97, skulle detta förutsätta en mycket kraftfull finanspolitisk anpassning och leda till betydande produktionsförluster, vilket skulle äventyra den ekonomiska återhämtningen efter covid-19-pandemin. En anpassningsbana som innebär att det alltför stora underskottet måste ha korrigerats senast 2024 skulle, även om det skulle krävas betydande årliga anpassningar, ändå

förutsätta en mer successiv ansträngning och innebära en lämplig avvägning mellan att konsolidera de offentliga finanserna och stötta den ekonomiska återhämtningen. Den nya anpassningsbanan tar även hänsyn till den förändrade offentligfinansiella situationen, däribland budgetutvecklingen under 2020 och den nya budgetstrategi som antagits av den rumänska regeringen. Reformen, bland annat reformer som förbättrar förvaltningen av de offentliga finanserna, är avgörande för att varaktigt korrigera det alltför stora underskottet. Mot bakgrund av dessa överväganden och i överensstämmelse med den finanspolitiska vägledning som gavs i kommissionens meddelande av den 3 mars 2021, är det motiverat att fastställa 2024 som tidsfrist för korrigeringen av det alltför stora underskottet.

- (19) En trovärdig och hållbar anpassningsbana inom denna tidsfrist förutsätter att Rumänien uppnår ett samlat offentligt underskott på 8,0 % av BNP 2021, 6,2 % av BNP 2022, 4,4 % av BNP 2023 och 2,9 % av BNP 2024, vilket är i linje med regeringens egna mål. Enligt kommissionens prognos är detta förenligt med en nominell ökning i de primära offentliga nettoutgifterna på 3,4 % 2021, 1,3 % 2022, 0,9 % 2023 och 0,0 % 2024¹⁰. Denna ökning i primära offentliga nettoutgifter kommer att vara den främsta indikatorn som tillämpas för att bedöma budgetansträngningen om en ingående analys skulle vara nödvändig. Motsvarande årliga finanspolitiska anpassning vad gäller det strukturella saldot skulle vara 0,7 % av BNP 2021, 1,8 % av BNP 2022, 1,7 % av BNP 2023 och 1,5 % av BNP 2024.
- (20) För att i nuläget bedöma finanspolitikens samlade potentiella inverkan på produktionen bör de betydande utbetalningarna från Europeiska unionens budget (från RRF och andra unionsmedel) inkluderas i det relevanta utgiftsmåttet för att ange den finanspolitiska inriktningen¹¹. Unionsmedlen förväntas ha en betydande positiv inverkan på den rumänska ekonomin de närmaste åren. Investeringar och reformer som stöds genom RRF ger närmare bestämt Rumänien möjlighet att förbättra sin underliggande offentligfinansiella ställning på medellång sikt och samtidigt stödja tillväxt och skapande av sysselsättning.
- (21) Budgetkonsolideringsåtgärder bör säkra en bestående korrigering av det alltför stora underskottet, men samtidigt vara inriktade på att förbättra de offentliga finansernas kvalitet och förstärka ekonomins tillväxtpotential. Finanspolitiska och mer allmänna ekonomiska reformer, till exempel reformer av pensionssystemet, skatteförvaltningen, lönerna inom offentlig sektor och styrningen av statsägda företag, bör bidra till budgetkonsolideringen och göra den hållbar.
- (22) Rumänien har sedan 2016 systematiskt och gång på gång avvikit från sina nationella offentligfinansiella regler och den tidsplan för antagandet av en finanspolitisk strategi på medellång sikt som fastställs i det nationella finanspolitiska ramverket. Framöver

¹⁰ Primära offentliga nettoutgifter består av totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av unionsmedel samt icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

¹¹ Inriktningen på finanspolitiken mäts genom att förändringen i primära utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan men inräknat förändringar i utgifter som finansieras genom RRF och annat icke återbetalningspliktigt finansiellt stöd från Europeiska unionen) jämförs med den 10-åriga genomsnittliga tillväxttakten. Denna beräkning inkluderar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Rumäniens potentiella tillväxt. Om indikatorn ligger på minus innebär detta att ökningstakten i de primära utgifterna är högre än den medelsiktiga ekonomiska tillväxten, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv.

skulle en fullständig tillämpning av det nationella finanspolitiska ramverket främja Rumäniens budgetanpassning.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

- (1) Rumänien bör få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra senast år 2024.
- (2) Rumänien bör nå ett mål för det offentliga underskottet på 8,0 % av BNP 2021, 6,2 % av BNP 2022, 4,4 % av BNP 2023 och 2,9 % av BNP 2024, vilket är förenligt med en nominell ökning i de primära offentliga nettoutgifterna på 3,4 % 2021, 1,3 % 2022, 0,9 % 2023 och 0,0 % av BNP 2024. Detta motsvarar en årlig strukturanpassning på 0,7 % av BNP 2021, 1,8 % av BNP 2022, 1,7 % av BNP 2023 och 1,5 % av BNP 2024.
- (3) Rumänien bör genomföra de åtgärder som redan antagits för 2021 fullt ut. Rumänien bör precisera och genomföra de ytterligare åtgärder som krävs för att korrigera det alltför stora underskottet senast 2024. Budgetkonsolideringsåtgärder bör säkra en hållbar korrigering på ett tillväxtvänligt sätt. Eventuella oförutsedda inkomster bör användas för att minska det offentliga underskottet.
- (4) Rådet fastställer Rumäniens tidsfrist för att vidta effektiva åtgärder och att, i enlighet med artikel 3.4a i förordning (EG) nr 1467/97, rapportera om den konsolideringsstrategi som planeras för att uppnå målen, till den 15 oktober 2021. Rumänien bör därefter rapportera om de framsteg som görs i genomförandet av denna rekommendation minst var sjätte månad fram till dess att det alltför stora underskottet har korrigerats.

Rumänien bör vidare säkerställa en faktisk och fullständig tillämpning av det nationella finanspolitiska ramverket. För att säkerställa att den finanspolitiska strategin på medellång sikt blir framgångsrik är det även viktigt att främja konsolideringen av de offentliga finanserna genom genomgripande reformer.

Denna rekommendation riktar sig till Rumänien.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*